

Wirtschaftswachstum ist kein Allzweckmittel

Wirtschaftliche Entwicklung ist für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit zentral. Allerdings nur, wenn sie nicht zum Selbstzweck verkommt. Lehren aus dem Beispiel Laos.

Sabin Bieri, Thomas Breu

Abstract Die vorliegende Botschaft des Bundes zur internationalen Zusammenarbeit setzt als eines von vier Zielen auf Wirtschaftswachstum. Diese Priorisierung folgt dem internationalen Trend der OECD-Gebernationen. Die Wirksamkeit von wirtschaftlichem Wachstum zur Bewältigung des Armutsproblems wurde bereits in den Siebzigerjahren angezweifelt. Heute bestätigt die Weltbank, dass extreme Armut nicht allein über Wachstum bekämpft werden könne. Das Beispiel von Laos illustriert, dass eine einseitig auf Wachstum ausgerichtete Entwicklungspolitik unzureichend ist und bestehende Probleme allenfalls gar verschärft. Eine wirksame internationale Zusammenarbeit muss auch die Frage der Verteilung angehen. Entwicklung im Sinne der UNO-Agenda 2030 soll Ungleichheiten überwinden, und es soll niemand auf der Strecke bleiben. Dafür braucht es neuartiges Wissen und mutige Alternativen statt eines naiven Technologietransfers sowie echte Partnerschaften für nachhaltige, auf den Kontext angepasste Lösungen.

Das Kernziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es, die globale Armut zu reduzieren. Misst man sie an diesem Ziel, so ist der Befund eindeutig: Die Armut geht zurück. Seit 1990 wurde die Armut um über 50 Prozent gesenkt. Gemäss der Weltbank lebten 1990 1,89 Milliarden Menschen in extremer Armut. Im Jahr 2015 waren es noch 735 Millionen.¹

Aber Vorsicht: Gemäss der Definition der Weltbank zählt zu den extrem Armen nur, wer weniger als 1.90 Dollar pro Tag zur Verfügung hat. Erhöht man diese Schwelle auf 5.50 Dollar – einen Wert, der näher bei den staatlich definierten Armutsgrenzen liegt als der Vorschlag der Weltbank –, so lebt sogar die Hälfte aller Menschen weltweit – also rund 3,8 Milliarden – in Armut.²

Vier weitere Einschränkungen rücken den vermeintlichen Erfolg in ein anderes Licht: Erstens, die Reduktion ist nicht flächendeckend. In Subsahara-Afrika etwa sind die Ergebnisse ernüchternd: In einem Drittel der Länder schrumpften die Einkommen der ärmsten 40 Prozent, während die Einkommensgruppe, die zwischen 1.90 und 3.20 Dollar pro Tag zur Verfügung hat, zahlenmässig den grössten Zuwachs verzeichnete. Zweitens verlangsamt sich der Prozess

der Armutsreduktion. In Lateinamerika etwa steigen die Zahlen der Armen wieder an. Drittens geht der Löwenanteil des Rückgangs auf das Konto von China, wo zwischen 1981 und 2015 850 Millionen Menschen aus der extremen Armut fanden. Und viertens: Einkommensgestützte Indikatoren messen nur einen Teil dessen, was Armut für die allermeisten Betroffenen bedeutet. Entbehrungen bei der Bildung, der Ernährung, der Gesundheit oder der Sicherheit werden durch ein monetäres Armutsmass nicht abgebildet – auch wenn sie häufig vorkommen und nachweislich sehr hartnäckige Merkmale von Armut sind.³ Zudem verweisen diese nicht monetär messbaren Grössen darauf, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion komplizierter ist, als gängige ökonomische Rezepte dies suggerieren. Das zeigt etwa das Beispiel Laos.

Laos: Geringe Armutsreduktion

Im Frühjahr 2019 erlebten Regierungsvertreter des südostasiatischen Landes Laos eine böse Überraschung. Kurz zuvor hatte der UNO-Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte dem Land einen Besuch abgestattet und dabei die laotische Regierung dafür gelobt, dass ihr Land seit

2005 durch ein konstant hohes Wirtschaftswachstum von über 6,5 Prozent auf dem besten Weg sei, in den Kreis der Staaten mittleren Einkommens vorzustossen.

Doch nun die Ernüchterung: Der Bericht des UNO-Sonderberichterstatters, der im Anschluss an den Besuch veröffentlicht wurde, weist mit unverkennbarer Deutlichkeit auf die Mängel der offiziellen Entwicklungsstrategie hin. Die Armutsreduktion liege weit unter den Erwartungen. Durch den Fokus auf Grossinvestitionen in den Bereichen Wasserkraft, Minen und industrielle Landwirtschaft habe man kaum Arbeitsplätze für die laotische Bevölkerung geschaffen. Zudem verschulde sich das Land auf Jahrzehnte hinaus, während die Gewinne aus den getätigten Investitionen vornehmlich an die wohlhabende Elite und an die ausländischen Investoren flossen.

Landbevölkerung profitiert kaum

Die steigende Staatsverschuldung wiederum habe zur Folge, dass öffentliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor vernachlässigt würden. Darunter leide insbesondere die Landbevölkerung, die aufgrund der getätigten Grossinvestitionen verdrängt, marginalisiert und zunehmend verletzlicher werde. Mangelernährung ist in Laos weitverbreitet, und die Gesundheits- und Umweltschäden der grossen Infrastruktur- und Rohstoffprojekte sind verheerend. Dabei schien das Land bisher vieles richtig zu machen: Das BIP-Wachstum lag über die letzten 15 Jahre konstant bei 6 bis 8 Prozent. Und auch die Einkommensarmut konnte substantiell reduziert werden.

Der Fokus auf ein starkes Wirtschaftswachstum erzeugte in Laos also Widersprüche: Anstatt zu weniger Armut führte das Wachstum zu immer prekäreren Lebensbedingungen eines Grossteils der laotischen Bevölkerung – namentlich der Armen auf dem Land.⁴ Studien des Zentrums für Nachhaltige

¹ Weltbank (2020).

² Weltbank (2018).

³ Weltbank (2018).

⁴ OHCHR (2019).



Arbeiter beim Bau eines Staudamms in Laos. Kritiker bemängeln, dass solche Grossprojekte kaum Arbeitsplätze für die Bevölkerung schaffen.

Entwicklung und Umwelt (CDE) der Universität Bern sowie weiterer internationaler Organisationen in Laos lassen diesen Trend seit einiger Zeit erkennen.⁵ Denn grosse Landnahmen durch ausländische Investoren, wie sie die Regierung in Laos vorantreibt, führen kaum zur Beschäftigung inländischer Angestellter, bemühen sich wenig um die Entwicklung der lokalen Wirtschaft und missachten oftmals die Vorgaben der Regierung bezüglich Arbeitsplatzschaffung. Die Abholzung des Gebirgsregenwaldes für den Plantagenanbau hat unmittelbare Folgen für die Biodiversität und damit die lokalen Bewohner, die den Wald wirtschaftlich vielfältig nutzen – dies gilt insbesondere für die ärmsten Bevölkerungsschichten.⁶ Eine schlechte Regierungsführung trägt dazu bei, dass Provinzregierungen beispielsweise eigenmächtig investitionsrelevante Entscheide treffen.⁷

Die Förderung lokaler, kleinräumiger Entwicklung, wie sie auch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) in Laos verfolgt, ist deutlich vielversprechender als komplexe Grossprojekte, wie sie die laotische Regierung fördert. So schafft etwa der Kaffeeanbau saisonal Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung und lässt sich in Haushal-

ten, die auf Eigenversorgung ausgerichtet sind, integrieren. Investitionen in die Kaffequalität würden zudem den Zugang zu neuen Märkten ermöglichen. Allerdings sieht die Realität anders aus: Lücken in der Umsetzung führen dazu, dass kleinbäuerliche laotische Familien dennoch häufig gezwungen sind, ihre Erträge an vietnamesische Händler zu verkaufen. Diese Händler zahlen, im Unterschied zu den globalen Handelsketten, nämlich sofort. Ergo zahlen sich auch die Investitionen in die Qualität kaum aus, und bessere Perspektiven für Bauernfamilien lassen weiterhin auf sich warten.⁸

Das Beispiel Laos zeigt mögliche Fehlentwicklungen einer von oben verordneten wirtschaftlichen Wachstumsstrategie in einem sogenannten Least Developed Country – also einem der am wenigsten entwickelten Länder. Wirtschaftswachstum ist dann sinnvoll, wenn soziale und politische Dimensionen mitberücksichtigt werden und breite Bevölkerungsschichten davon profitieren. Mit dem Fokus auf schnelle Wachstumsgewinne besteht nachweislich die Gefahr, dass bestehende Ungleichheiten weiter verschärft statt behoben werden. Mit anderen Worten: Die erwähnte Entwicklungsstrategie der laotischen Regierung ist nicht zielführend. Schlim-

mer noch: Sie erzeugt irreversible Schäden – namentlich an der Umwelt –, wovon wiederum hauptsächlich die landabhängige bäuerliche Bevölkerung betroffen ist.⁹

Wenig Arbeitsplätze geschaffen

Die aktuelle Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz (IZA-Botschaft) setzt als eines von vier Zielen auf Wirtschaftswachstum und folgt so dem internationalen Trend der OECD-Governments. Ein Hauptargument in der aktuellen IZA-Botschaft ist, dass ausländische Investitionen Arbeitsplätze schaffen. Dieser Zusammenhang ist aber oftmals nicht gegeben. Denn einheimische Arbeitskräfte in wenig entwickelten Ländern verfügen nur selten über das Profil, das ausländische Unternehmen suchen. Im Fall von Laos deuten unsere Ergebnisse eher darauf hin, dass der Arbeitskräfteüberschuss im Nachgang von grossen Landnahmen in ländlichen Räumen ansteigt.¹⁰ Die hyperglobalisierte Wirtschaft erhöht zudem das Risiko, dass weltwirtschaftliche

⁵ Siehe Ingalls (2019), Epprecht et al. (2018).

⁶ Siehe Ingalls (2019), MAF (2019).

⁷ Siehe Hett (2019) und Ingalls (2019).

⁸ FATE (2020).

⁹ Siehe Rigg (2015).

¹⁰ Siehe Hett (2019).

Gefahren wie Preisschocks und Nahrungsmittelengpässe Entwicklungsländer, und dort wiederum die ärmsten Bevölkerungsschichten, überproportional treffen.

Soziale Sicherheitsnetze würden solche Risiken abfedern. Transfers in Form von Sozialleistungen sind von vorrangiger Bedeutung für «menschenwürdige Arbeitsplätze», wie sie die IZA-Botschaft verlangt. Zudem sind sie auch ein Kernanliegen der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die gleichwertige Perspektiven schaffen und die Ungleichheit überwinden will. Weltweit verfügt heute nicht einmal die Hälfte der Menschen über einen Zugriff auf soziale Transfers, wobei es regional grosse Unterschiede gibt: In westeuropäischen Ländern werden über 15 Prozent des Bruttonationaleinkommens über die öffentliche soziale Sicherheit umverteilt; in Subsahara-Afrika liegt dieser Wert unter 5 Prozent. Gut 80 Prozent der Bevölkerung Europas sind ausserdem in irgendeiner Form an soziale Transfers angeschlossen, während es in Subsahara-Afrika nur 15 Prozent sind.¹¹ Der indische Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen setzte Entwicklung mit der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten gleich. Kurz: mit einem Mehr an Freiheit. In diesem Sinne müsste man sich folglich bei der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen als Entwicklungsaufgabe zwingend die Frage der sozialen Absicherung stellen.

Wirtschaft als Chance

Nichtsdestotrotz: Wirtschaftsentwicklung ist ein zentrales Mittel für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern, wenn sie nicht zum Selbstzweck verkommt. Für die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort bedeutet dies: Die lokale Wertschöpfung muss im Zentrum stehen und mit kluger sozialer Abfederung kombiniert werden. Im Landwirtschaftssektor etwa bedeutet das, die Vorteile kleinbäuerlicher Produktion für entsprechende Märkte herauszuarbeiten. Insbesondere die Resilienz von Kleinbauern und -bäuerinnen muss gestärkt werden – etwa mittels Vorauszahlung des vereinbarten Lieferumfangs durch die Abnehmer, zeitnahe Informationsangebote über unterschiedliche Preise der Abnehmer via soziale Medien oder innovativer Lohnmodelle, beispielsweise mit kollektiv verwalteten Sparanteilen. Bei der Definition

von Qualitätsstandards wiederum gilt es darauf zu achten, dass diese nicht zu einem Ausschluss von lokalen Produzenten, namentlich der Frauen, führen.

Eine Herausforderung ist auch die Technologie. Technologische Neuerungen können einerseits Informationen verbessern, Kosten senken und Kommunikationswege direkter gestalten. Unkritisch eingesetzte technologische Neuerungen bringen andererseits jedoch neue, unvorhersehbare soziale Dynamiken, welche diese Vorteile wiederum vernichten. Technologieentwicklung und Technologietransfer müssen deshalb systematisch evaluiert und durch einen Fokus auf einen gerechten Zugang und den Ausbau der Kompetenzen aller Bevölkerungsgruppen, auch der Frauen, ergänzt werden. Die Erweiterung der lokalen Kompetenzen ist auch nötig, um eigenständige Lösungen zu finden – etwa zur Frage, wie Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch entkoppelt werden können. Dazu ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit lokalen Bildungs- und Forschungsinitiativen grundlegend.

Den Entwicklungspartnern in der Schweiz bietet sich mit der neuen IZA-Botschaft die Chance, die Entwicklungszusammenarbeit konsequent im Sinne der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu gestalten: eine Zusammenarbeit, welche die Handlungsfähigkeit in den Zielländern erweitern soll und will, dass niemand auf der Strecke bleibt. Die Agenda setzt den Rahmen für eine systemisch ausgelegte internationale Zusammenarbeit in den Partnerländern. Es geht nicht länger darum, einzelne Ziele isoliert zu verfolgen, sondern Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zu beachten und für transformative Fortschritte in Wert zu setzen. So müssen Klimaschutzprogramme etwa auf ihre Armutsdimension geprüft und allenfalls angepasst werden. Umgekehrt wirken sich Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft auf die Biodiversität aus: Solche und andere Zielkonflikte gilt es transparent auszuhandeln.

Das politische Handeln soll damit aus den einzelnen Politiksektoren herausgelöst werden. Auch die Gebernationen rücken damit mit ihrer Landwirtschafts-, Handels-, Umwelt-, Forschungs- und Steuerpolitik in den Fokus: Hier braucht es Anpassungen, wenn sich die Partnerländer nachhaltig entwickeln sollen. Zum Beispiel in der Steuerpolitik, die den Entwicklungsländern teilweise das Steuersubstrat abzieht und so den Aufbau von wichtiger Infrastruktur und Dienstleis-

tungen verhindert. Mit dieser Strategie würde die Schweiz einen beispielhaften Schritt weg von der Auslagerung der sozialen und ökologischen Kosten auf die Länder des Südens machen – und stattdessen hin zu einer gerechteren globalen Wirtschaft und Gesellschaft.



Sabin Bieri

Dr. phil. nat., assoziierte Leiterin, Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt (CDE), Universität Bern



Thomas Breu

Professor für Geografie und Nachhaltige Entwicklung, Direktor des Zentrums für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt (CDE), Universität Bern

Literatur

- Epprecht, Michael et al. (2018). Socio-economic Atlas of the Lao PDR. Lao Statistical Bureau LSB, Ministry of Planning and Investment Lao PDR.
- FATE project (2020). (letzter Zugriff: 30. Januar 2020).
- Hett, Cornelia et al. (2019). Land Deals in Laos and Their Impacts. Bern, open publishing.
- Ingalls, Micah et al. (2019). State of the Land in the Mekong Region. Centre for Development and Environment CDE, University of Bern/Mekong Region Land Governance (MRLG). Lao PDR and Bern Open Publishing. (letzter Zugriff: 1.03.2020).
- MAF (2019). Securing National Sustainable Development and Conservation Goals Through Local Land Use Planning. Policy Brief No. 4/2019. Ministry of Agriculture and Forestry, The Agrobiodiversity Initiative TABI, Centre for Development and Environment, University of Bern.
- OHCHR (2019). UN Office of the High Commissioner of Human Rights. Statement by Professor Philip Alston, UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights on His Visit to Lao PDR, 18-28 March 2019. (letzter Zugriff: 03.02.2020).
- Rigg, Jonathan (2015). Challenging South-East Asian Development. The Shadows of Success. London, Routledge.
- Weltbank (2020). Poverty Data. letzter Zugriff: 29.01.20.
- Weltbank (2018). Nearly Half the World Lives on Less than \$ 5.50 Dollar a Day. Press Release, October 17, 2018. (letzter Zugriff: 29.01.20).
- WSPR (2017–19). World Social Protection Report Data 2017–2019. (letzter Zugriff: 28.02.20).

¹¹ W SPR (2017–19).